

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 39.522 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CRISTIANO ZANIN**
IMPTE.(S) : **A.P.G.J.**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE PONTIERI E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida cautelar, impetrado por A. P. G. J., contra Acórdão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), prolatado em 31/10/2023, que determinou a instauração de processo administrativo disciplinar e o afastamento do impetrante da função de Desembargador de Justiça, no âmbito da Reclamação Disciplinar n. 0001065- 54.2023.2.00.0000.

O impetrante relata que as irregularidades indicadas pelo CNJ concernem ao processo de construção do Fórum de Imperatriz/MA. Narra que as condutas imputadas dizem respeito a fatos ocorridos no período em que exercia a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, nos anos de 2012 e 2013.

Afirma ter apresentado contundentes razões de ordem técnica para afastar qualquer responsabilidade por eventuais irregularidades no processo licitatório e na execução contratual, destacando ter atuado com respaldo de pareceres técnicos emitidos pelos órgãos internos competentes, além da aprovação de suas contas de gestão, por unanimidade, pelo Tribunal de Contas do Estado, no exercício financeiro de 2023.

Aduz que a determinação de afastamento das funções não foi acompanhada da devida fundamentação. Afirma ser flagrantemente ilegal a medida, tendo em vista a ausência de (i) contemporaneidade das condutas, (ii) demonstração clara da estrita necessidade do provimento cautelar e (iii) proporcionalidade.

MS 39522 MC / DF

Alega, ainda, prescrição da pretensão punitiva disciplinar, sob o argumento de que o CNJ, por meio do Corregedor Nacional, fora comunicado, em 2/1/2018, acerca da constituição de comissão no âmbito do TJMA para apurar as circunstâncias relativas ao contrato firmado para construção do Fórum.

Requer, ao fim:

“a) A concessão da medida liminar *inaudita altera pars* com antecipação da tutela de urgência (CPC/15, artigo 300 e segs. c/c art. 7º, III, da Lei 12.016/2009), para que seja imediatamente suspensa a eficácia do venerando acórdão proferido pelo eg. Conselho Nacional de Justiça na Reclamação Disciplinar nº 0001065-54.2023.2.00.0000, no tocante ao seu afastamento cautelar, determinando-se o imediato retorno do impetrante às suas funções jurisdicionais e administrativas;

b) O reconhecimento da prescrição administrativa na RD 1065- 54.2023, e, conseqüentemente, a nulidade da instauração do processo administrativo disciplinar nº 0007503-96.2023.2.00.0000 em trâmite no Conselho Nacional de Justiça, com o devido arquivamento do PAD em referência;

[...]

g) Ao final, quanto ao mérito, que seja confirmada a medida liminar *inaudita altera pars* com tutela antecipada com a concessão definitiva da segurança ora pleiteada, a fim de permitir que o impetrante permaneça em definitivo em seu cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão;

h) Ainda, quanto ao mérito, o reconhecimento da prescrição administrativa da RD 1065-54.2023, e, conseqüentemente, a nulidade da instauração do processo administrativo disciplinar nº 0007503-96.2023.2.00.0000 em

trâmite no Conselho Nacional de Justiça, com a determinação do arquivamento do PAD em referência;

i) Ainda, quanto ao mérito, alternativamente, caso Vossa Excelência não acolha o(s) pedido(s) do(s) item(ens) b e/ou g, e, em, consonância com os pedidos feitos nos itens a e f, a manutenção do impetrante em suas funções jurisdicionais e administrativas no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão até o encerramento do PAD que tramita perante o CNJ;” (documento eletrônico 1, pp. 57-58)

Em Petição n. 7291/2024, o impetrante apresentou aditamento à inicial para indicar outros termos iniciais de prescrição da pretensão punitiva. Aduz, em síntese, que as supostas irregularidades não chegaram ao conhecimento do CNJ apenas a partir da inspeção realizada em 2019, mas antes:

“De sorte, que o CNJ tomou conhecimento formalmente dos fatos, pelos vários documentos existenciais a serem considerados, inicialmente, no dia 27 de dezembro de 2013, quando da formalização do primogênito requerimento de paralisação da obra do fórum de Imperatriz solicitado pelo Ministério Público Federal e deferido pela desembargadora presidente Cleonice Silva Freire, ou, se preferirem, no dia 29 de março de 2016, ou, ainda, no dia 27 de março de 2017, quando da realização da sessão de abertura da Inspeção 2070-24.2017, ou, em última hipótese, no dia 02 de janeiro de 2018, quando da comunicação oficial ao Conselheiro João Otávio de Noronha, Corregedor Nacional de Justiça – OFC-GP-62018.” (documento eletrônico 319, p. 11)

É o relatório. Decido.

Entendo que não estão preenchidos os requisitos para deferimento da medida cautelar postulada pelo impetrante, nos termos do art. 300, do Código de Processo Civil e art. 7º, III, da Lei Federal n. 12.016/2009.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a possibilidade de revisão de atos emitidos pelos órgãos de controle - CNJ e CNMP - só se verifica, “como regra geral, [...] nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado” (MS 33690-AgR/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 18/02/2016).

Trata-se de orientação consolidada no âmbito desta Suprema Corte, que limita o controle jurisdicional de tais atos às hipóteses restritas indicadas acima, conforme se extrai dos seguintes julgados:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. WRIT IMPETRADO CONTRA ATO DO CNJ. INEXISTÊNCIA DE PROVA DOCUMENTAL PRÉCONSTITUÍDA DE INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL; EXORBITÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS DO CONSELHO; E INJURIDICIDADE OU MANIFESTA IRRAZOABILIDADE DO ATO IMPUGNADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A decisão ora atacada não merece reforma, visto que o recorrente não aduz argumentos capazes de afastar as razões nela expendidas. II – **A jurisprudência desta Suprema Corte se firmou no sentido de que a possibilidade de revisão de atos emitidos pelos órgãos de controle - CNJ e CNMP - só se verifica, ‘como regra geral, [...] nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado’.** (MS 33690-AgR/DF, relator Ministro

Roberto Barroso). III - No caso concreto, inexistente prova documental pré-constituída de ocorrência das hipóteses supracitadas, lembrando que o rito sumaríssimo, próprio do *writ*, não permite qualquer dilação probatória. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 38798 AgR/DF, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 4/10/2023 - grifei)

“EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL JUSTIÇA. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE AUXÍLIO TECNOLÓGICO AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO: NEGATIVA PELO CONSELHO. EXORBITÂNCIA. ILEGALIDADE. IRRAZOABILIDADE. INOCORRÊNCIA. 1. Mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Servidores do Judiciário do Estado de Pernambuco (Sindjud/PE) em face de acórdão prolatado pelo Pleno do Conselho Nacional de Justiça nos autos do Pedido de Providências nº 0002078-25.2022.2.00.0000, no qual indeferido o pagamento da verba denominada auxílio-tecnológico aos servidores do Poder Judiciário do Estado. 2. **Como regra geral, o controle dos atos do CNJ por esta Corte somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal, (ii) exorbitância das competências do Conselho e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado.** 3. O Conselho Nacional de Justiça não incorreu, no caso concreto, em inobservância do devido processo legal, tampouco exorbitou de suas atribuições ou agiu de modo desarrazoado. 4. Não houve controle normativo de legislação, que se evidenciaria se o Conselho determinasse fosse o dispositivo excluído do ordenamento jurídico, com todas as repercussões daí decorrentes. Houve, apenas, determinação de cunho administrativo, de vedação de pagamento, dirigida, não ao Poder Legislativo estadual, editor da legislação, mas a órgão jurisdicional sujeito a controle

administrativo e financeiro pelo CNJ. 5. Denegação da segurança, prejudicado o pedido liminar.” (MS 38844/DF, Rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, DJe de 9/1/2024 - grifei)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. MEDIDA CAUTELAR DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA. DEVIDO PROCESSO LEGAL OBSERVADO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE FÁTICA OU PROBATÓRIA NO ÂMBITO DO MANDADO DE SEGURANÇA. RAZOABILIDADE DO ATO IMPUGNADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I) O CNJ respeitou o devido processo legal no âmbito do PAD 0000037-90.2019.2.00.0000 ao afastar a impetrante do exercício de sua função. II) Para divergir de tal entendimento, seria necessário reanalisar o mérito e as provas constantes no PAD, o que não é respaldado pela jurisprudência do STF (MS 31199/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia). **III) O controle dos atos do CNJ pelo STF somente se justifica nas hipóteses de (i) inobservância do devido processo legal; (ii) exorbitância das competências do Conselho; e (iii) injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado** (MS 35.100 / DF, Relator Min. Roberto Barroso). Tais hipóteses não estão caracterizadas no caso sub judice. IV) Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 36270 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2020 - grifei)

No mesmo sentido, *vide* MS 38468 AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 6/10/2022; MS 37474 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 22/10/2021; MS 36247 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 7/5/2019.

Partindo dessas premissas, bem assentadas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendo, neste exame perfunctório, não estarem configuradas hipóteses excepcionais para revisão, de plano, do acórdão prolatado pelo Conselho Nacional de Justiça no presente caso.

Com efeito, inexistente suficiente demonstração de inobservância do devido processo legal, nem de exorbitância de atribuições do CNJ, que, a rigor, atua com amparo no art. 103-B, § 4º, III, da Constituição. Confira-se:

“Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (...)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...]

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;”

Com relação à hipótese de injuridicidade ou manifesta irrazoabilidade do ato impugnado, esta também não se perfaz no caso em tela, ao menos neste exame preliminar.

Consta no acórdão impugnado fundamentação idônea para o afastamento do magistrado, conforme se extrai do seguinte trecho:

“6. Considerando a competência originária deste Conselho Nacional de Justiça, ex vi do art.103-B, 4º, III, da Constituição Federal, bem como o disposto no art. 15, caput, da Resolução 135/2011 do CNJ, entendo pertinente e necessária a apreciação, também nesta oportunidade, do afastamento dos Desembargadores [...] do exercício da judicatura.

A conduta dos reclamados, por sua gravidade, e considerado que os atos foram praticados, em ambos os casos, sob a representatividade do Tribunal de Justiça do Maranhão (seja como Presidente da Corte, seja em sua representação em instrumento firmado), tem o condão de gerar mácula na imagem do Poder Judiciário e na confiança do jurisdicionado face a tal Poder (‘manter a idoneidade do exercício do poder que é a jurisdição’ - ADI n. 4709, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022, DJe 09-06-2022), caso seja constatado por esses mesmos jurisdicionados que os referidos reclamados permanecem com a sua vida funcional inalterada.

Por fim, **a verificação acerca do efetivo prejuízo de sua conduta, caso os magistrados permaneçam no exercício das funções, também autoriza o afastamento, na esteira do que prevê o art. 15, caput, da Resolução 135/2011, uma vez constatado que os prejuízos advindos das irregularidades decorrentes da obra do Fórum de Imperatriz repercutiram nas Administrações subsequentes, e ainda permanecem sem solução.**

No caso em exame, como evidenciado, a potencialidade da gravidade das condutas perpetradas pelo primeiro e terceiro reclamados recomenda a providência, uma vez verificada mácula à confiança da sociedade no Poder Judiciário, e a

reiteração de condutas ao longo dos atos praticados no decorrer do processo que autorizou e acompanhou a realização da obra do Fórum de Imperatriz. Além disso, há potencial risco de que a manutenção dos desembargadores em seus cargos e em proximidade às decisões proferidas pela alta Administração do Tribunal possa vir a prejudicar o bom andamento das investigações.

Como dito, o caso em julgamento se refere a atos incompatíveis com as funções judicantes, violadores das normas constitucionais e regulamentares que regem a magistratura brasileira, como exaustivamente fundamentado.

Ademais, as garantias inerentes à magistratura devem se compatibilizar com os direitos fundamentais dos cidadãos, em especial, o direito de ser julgado perante um magistrado prudente e que respeite a dignidade do cargo e da Justiça.

Em suma, há elementos que conduzem para a necessidade de afastamento dos Desembargadores [...] de suas funções jurisdicionais e administrativas". (documento eletrônico 314, p. 27-28)

Como se vê, houve fundamentação específica direcionada a justificar o afastamento do magistrado, indicando-se reiteração de comportamentos no decorrer do processo que autorizou e acompanhou a realização da obra, além da repercussão dos ilícitos sobre a sociedade e sobre as Administrações subsequentes, circunstâncias juridicamente razoáveis para amparar a medida cautelar imposta.

Com relação às alegações de prescrição da pretensão punitiva, o entendimento adotado pela autoridade coatora é no sentido de que apenas em 2019 as irregularidades investigadas foram levadas ao conhecimento do Conselho Nacional de Justiça, por ocasião de inspeção então realizada, nos seguintes termos:

“3. Ressalto, de início, que restou apurado não haver qualquer elemento a indicar que o Conselho Nacional de Justiça tenha tido conhecimento das irregularidades apontadas e a necessidade de sua apuração, as quais foram reportadas somente em 2019, na ocasião da inspeção então realizada (Id. 5037319).

Tal circunstância vem a afastar qualquer alegação relacionada ao decurso do prazo prescricional, nos moldes do que preceitua o artigo 24 da Resolução CNJ 135/2011, *verbis*:

Art. 24. O prazo de prescrição de falta funcional praticada pelo magistrado é de cinco anos, contado a partir da data em que o tribunal tomou conhecimento do fato, salvo quando configurar tipo penal, hipótese em que o prazo prescricional será o do Código Penal.

Com efeito, restou evidenciado, por informações colhidas da própria Diretoria-Geral do TJMA, não terem sido instituídas, de fato, medidas para a apuração de responsabilidades decorrentes da obra analisada, além do que, ‘apurou-se que em outras situações envolvendo necessidade de apuração de responsabilidade em obras, não houve também a efetiva instituição de medida disciplinar ou procedimento apuratório’ (fl.15 de Id. 5037319).

Ademais, como passarei a demonstrar, nas hipóteses em que evidenciados indícios de justa causa hábeis a impulsionar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar no caso dos presentes autos, **também se vislumbra possível subsunção dos fatos a ilícitos penais.**

Tal premissa se amoldaria a redação do artigo 24, *caput*, da Resolução CNJ 135/2011, *in fine*, de modo que eventual prazo prescricional seguiria o da **capitulação penal correspondente, que pode chegar a até 12 anos** (art. 332 c/c art. 109, III do CP).

Aqui, igualmente, não se afigura razoável que este Conselho apresente obstáculo prévio à necessária averiguação penal, se for o caso, também não ocorrida possivelmente ante a inércia do Tribunal local.” (documento eletrônico 314, p. 10-11)

Segundo a autoridade, ficou demonstrado com as informações colhidas no procedimento que não foram instituídas, de fato, medidas para a apuração de responsabilidades decorrentes da obra analisada, além de as condutas subsumirem-se a tipos penais, com ampliação do prazo prescricional aplicável, de tal sorte que a pretensão punitiva não fora fulminada pela prescrição.

Para divergir de tal entendimento seria necessário rever as conclusões de mérito alcançadas pelo CNJ, além de ampla incursão sobre os fatos e provas, o que é vedado na estreita via do mandado de segurança, nos termos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COM PROVENTOS PROPORCIONAIS DE MAGISTRADO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE NOS ATOS E PROCEDIMENTOS DO CNJ. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Conforme jurisprudência da Corte, o mandado de segurança não se presta a revisar as conclusões de mérito fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito de Processo Administrativo Disciplinar. **Ademais, a estreita via do mandado de segurança não admite a ampla revisão de fatos e provas, notadamente quando o impetrante faz uso do writ para formular mera irresignação em face das conclusões do CNJ.** Precedentes. 2. Inexistência, *in casu*, de ilegalidade nos atos e procedimentos do

Conselho. Ausência de direito líquido e certo amparável por mandado de segurança. 4. Segurança denegada.” (MS 35540/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 29/7/2020 - grifei)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MAGISTRATURA ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CNJ. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. VIOLAÇÃO IMPARCIALIDADE. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. 1. Dentre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça previstas no art. 103-B, § 4º, da Carta da República, está o dever de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (LC 35/1979 - LOMAN) e pela observância do disposto no artigo 37 da mesma Carta Política. Nesse contexto, são, portanto, legítimas as determinações de remoção, afastamento ou mesmo aposentadoria de membros da magistratura, quando verificadas infrações previstas na LOMAN que comportem tais penalidades. 2. Na espécie, após regular trâmite de processo administrativo disciplinar, com a participação do Ministério Público Federal, realização de diligências, apresentação de defesa escrita, oitiva de testemunhas e interrogatório do requerido, o Conselho Nacional de Justiça acolheu dez das doze infrações disciplinares imputadas ao agravante, todas relacionadas com a violação ao princípio da imparcialidade que deve pautar a atuação judicial. 3. Não houve, por parte do CNJ, revisão de atos com conteúdo jurisdicional, mas sim fiscalização da atuação do magistrado em sua função judicante, de modo a garantir que a condução dos processos judiciais ocorra de forma imparcial e compatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. 4. Também não se verificou qualquer ofensa às garantias constitucionais, como devido processo legal e ampla defesa; os fatos narrados constituem infrações típicas segundo as disposições da LOMAN e não se verifica desproporcionalidade entre as

condutas narradas e a penalidade aplicada. **5. Não cabe a esta Corte rever o mérito das decisões do CNJ, mas apenas verificar a legalidade dos atos e procedimentos realizados pelo Conselho no exercício legítimo de sua função constitucional.** 6. Agravo regimental a que se nega provimento.” (MS 33595 AgR/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 1/8/2018 - grifei)

Portanto, neste exame perfunctório e sem realizar qualquer juízo quanto ao mérito das acusações imputadas ao impetrante, entendo que não há manifesta ilegalidade no acórdão do CNJ.

Posto isso, indefiro o pleito de urgência, sem prejuízo de exame mais aprofundado por ocasião do julgamento do presente mandado de segurança.

Notifique-se a autoridade coatora para prestar informações, nos termos do art. 7º, I, da Lei Federal n. 12.016/2009.

Intime-se a União para, querendo, ingressar no feito.

Após, intime-se a Procuradoria-Geral da República para manifestação, nos termos do art. 12, da Lei Federal n. 12.016/2009.

Brasília, 15 de fevereiro de 2024.

Publique-se.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**
Relator